LAW REVIEW
Universidad San Francisco de Quito LAW REVIEW

Nicole Galindo Sánchez
nicole.galindo@estud.usfq.edu.ec

La reforma al mecanismo de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Repercusiones en el marco de protección de derechos humanos del sistema interamericano

Resumen

Más de 50 años han transcurrido desde la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano encargado de la promoción y protección de los derechos humanos reconocidos en varios instrumentos del sistema regional. Para lograr este propósito, la Comisión realiza tareas que incluyen la recepción de quejas individuales, compilación de informes sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales en virtud de los documentos regionales de derechos humanos, investigación y monitoreo de situaciones específicas, y adopción de medidas cautelares en casos de gravedad y urgencia. En relación a este último, en razón de varias medidas cautelares adoptadas en países como Brasil, Ecuador y Venezuela, desde el año 2010 se comenzó una campaña de desacreditación de este mecanismo de la CIDH seguida por el llamamiento a la implementación de reformas al sistema. Las propuestas de reforma incluyen el desarrollo de criterios para el otorgamiento, conservación y levantamiento de las medidas, la elaboración de parámetros objetivos para determinar qué situaciones reúnen la "gravedad" y "urgencia" requeridas para el otorgamiento de medidas, entre otras. Este artículo tiene como objetivo analizar el impacto que dichas propuestas de reforma podrían tener en el mecanismo de medidas cautelares y, consecuentemente, en la protección de los derechos humanos consagrados en diversos documentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Palabras clave: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Medidas cautelares, Organización de Estados Americanos, Sistema Interamericano de Derechos Humanos



1. Introducción

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es uno de los principales órganos autónomos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) cuya principal tarea es la promoción y protección de los derechos humanos consagrados en diversos instrumentos del sistema regional. Desde su creación en 1959, el trabajo de la Comisión ha consistido en verificar que los Estados miembros de la OEA y los Estados que son parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos.[1] Para lograr este objetivo, la Comisión ha realizado tareas que incluyen la recepción de quejas individuales sobre incumplimiento de las obligaciones estatales, la compilación de informes sobre la situación general de derechos humanos en la región y, en escenarios específicos, la adopción de medidas cautelares para casos urgentes, la investigación y monitoreo de situaciones de derechos humanos a través de grupos de trabajo y relatorías especiales, entre otras.

En relación a la labor que ha realizado para la protección y promoción de derechos humanos en el continente americano, desde hace varios años se ha planteado la necesidad de fortalecer el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH) y, consecuentemente, de reformar la CIDH. Esta fue una de las grandes preocupaciones de la I Cumbre de las Américas y de varias sesiones de la Asamblea General de la OEA desde 1996, lo cual se ha visto reflejado en las Resoluciones de la Asamblea General No. 1828, 1890, 2075, entre otras. En la actualidad, muchos de los Estados miembros de la OEA han realizado una fuerte campaña mediática y ejercido presión diplomática para que mecanismos esenciales de la maquinaria de la CIDH como las relatorías especiales y aplicación de medidas cautelares, al igual que la asignación de recursos para su financiamiento integral sean reformados. A continuación se analizará la evolución del mandato de la CIDH a lo largo del tiempo para posteriormente analizar las propuestas de su reforma, específicamente en relación al mecanismo de medidas cautelares y el impacto que tendrían en el desenvolvimiento de las principales funciones de la Comisión en materia de promoción y protección de los derechos humanos.

1Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Qué es la CIDH?" Internet: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp

2. Mandato de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

2.1 Evolución del mandato de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Durante la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en 1959 se adoptó la Resolución VIII, la misma que encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) encargada de la promoción y el respeto de tales derechos.[2] Un año después, el Consejo de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó el Estatuto de la CIDH, cuyo artículo 9 claramente limitaba las funciones de la Comisión a estimular la conciencia de los derechos humanos en los países de la región, a formular recomendaciones para que los gobiernos adopten medidas para favorecer el cumplimiento de los derechos humanos, a preparar los informes considerados pertinentes para el desarrollo de sus funciones, a solicitar información a los gobiernos de la región y a servir como órgano consultivo de la OEA en materia de derechos humanos.[3] Adicionalmente, se determinó que la CIDH estaría compuesta por siete miembros elegidos por el Consejo de la OEA, bajo recomendación de los Estados miembros, los cuales serían personas de alta autoridad moral y de reconocida competencia en materia de derechos humanos. Esta disposición sigue vigente hasta la actualidad.

Con el paso del tiempo, la Comisión comenzó a interpretar su Estatuto de tal manera que comenzó a realizar informes periódicos de la situación derechos humanos en la región en ámbitos generales (ie. la vigencia del derecho a la vivienda) al igual que de casos puntuales en los países miembros (ie. la situación del derecho a la libertad de expresión en el país XYZ). Adicionalmente, se otorgó a sí misma la facultad de conocer quejas o denuncias provenientes de particulares y, luego de haber recibido información pertinente de los Estados concernientes, elaborar recomendaciones a los mismos.[4] Posteriormente, el Protocolo de Buenos Aires, entrado en vigor en 1970, reformó el artículo 51 de la Carta de la OEA para convertir a la CIDH en un órgano principal de este organismo. Un año antes de la entrada en vigencia del Protocolo de Buenos Aires, en 1969, se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la misma que entró en vigor en 1978 y cuyo artículo 41 delimitó las funciones de la CIDH al tenor de las ya previstas por su Estatuto.[5] La CADH estableció como cinco primeras funciones las ya existentes según el Estatuto de la CIDH, a las que se sumaron las de "f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad (...) y g) rendir un informa anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos."[6]

Posteriormente, la Asamblea General de la OEA mediante Resolución No. 447 (IX-O/79) de 1979 reformó el Estatuto de la CIDH, otorgándole ocho funciones con relación a los miembros de la Organización[7] y adicionalmente seis más con relación a los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las mismas que se encuentran en los artículos 18 y 19 del Estatuto de la CIDH, respectivamente.[8] En la actualidad, además del Estatuto, la CIDH funciona en virtud de lo establecido en su Reglamento, el mismo que fue inicialmente adoptado por la Comisión en sus Décima y Duodécima sesiones para ser posteriormente enmendado en varias ocasiones hasta ser adoptado el nuevo Reglamento en el período ordinario de sesiones número 137 en el año 2009.[9] En la actualidad, en función de la Carta de la OEA, la Convención Ameri-

2Faúndez, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos* Humanos (Tercera Edición). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. Página 34.

3Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

4Estas facultades no previstas inicialmente en el Estatuto de la CIDH fueron formalizadas mediante Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro en 1965.

5Faúndez, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos* Humanos (Tercera Edición). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. Página 51.

6Artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

7Artículo 18 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

8Artículo 19 del Estatuto de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

9El Reglamento de la CIDH fue reformado el 2 de septiembre del 2011.



cana sobre Derechos Humanos, el Estatuto de la CIDH y el Reglamento de la CIDH, la Comisión funciona con base a tres pilares de trabajo que son el Sistema de Petición Individual, el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros y la atención temas prioritarios.[10] Entre estos pilares de trabajo se encuentran las relatorías y grupos de trabajo[11], el mecanismo de presentación de peticiones referentes a presuntas violaciones de derechos humanos reconocidos en los instrumentos regionales[12], el establecimiento de medidas cautelares en situaciones de gravedad y urgencia[13], investigaciones *in loco* en estados que se alegue han cometido violaciones a derechos humanos[14] e informes anuales a la Asamblea General e la OEA y a Estados miembros.[15]

En definitiva, lo relevante de la evolución de funciones de la CIDH no radica en el hecho de que a las existentes inicialmente se sumaron otras posteriores con el tiempo. Más importante aún, radica en el hecho de que al haber diferentes documentos internacionales otorgando potestades a la CIDH la forma de modificar estas potestades pasó de ser únicamente a través de una modificación de su Estatuto a incluir modificaciones en la CADH o modificaciones en el reglamento de la CIDH. A continuación se analizará una de las funciones de la CIDH, el establecimiento de medidas cautelares, tomando en cuenta que es precisamente a través de modificaciones en el Reglamento de la CIDH que se busca en la actualidad reformar la forma de establecer medidas cautelares.

2.2 Mecanismo de medidas cautelares

En función del numeral 1 del artículo 25 del Reglamento de la Comisión, en caso de gravedad y urgencia la Comisión puede, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado concerniente la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas involucradas o al objeto del proceso en conexión un caso pendiente.[16] Estas medidas también pueden ser solicitadas con autonomía de la existencia de casos pendientes ante la Comisión, lo cual responde al hecho de que en muchos casos de no tomarse acciones inmediatas y concretas ocurrirían daños irreparables aún cuando no haya un caso puntual en conocimiento de la CIDH. La razón de ser de las medidas cautelares es proteger a individuos o grupos de personas que se encuentran en inminente daño y que incluso los propios Estados afirman "han sido mecanismos de tutela muy importante para garantizar la efectiva vigencia de los derechos humanos en situaciones de altísima gravedad y urgencia."[17] Por lo tanto, las dos funciones que cumplen las medidas cautelares son la de "cautelar", en el sentido de preservar una situación jurídica que se encuentra en conocimiento de la CIDH a través de impedir ejecuciones de medidas judiciales, administrativas o de otra índole y de "tutelar", en el sentido de preservar el goce y ejercicio de los derechos humanos incluso cuando no existan casos pendientes en la CIDH.[18]

Estas medidas incluyen protección individual así como protección de naturaleza colectiva a grupos de personas que han incluido a lo largo de los años, entre otros, a defensores de derechos humanos, periodistas y sindicalistas, agrupaciones indígenas, comunidades LGTBI y grupos vulnerables. En relación al establecimiento de medidas cautelares como mecanismo de protección del objeto del proceso se han dado las mismas en temas de protección del medio ambiente, protección del derecho a la salud y familia, la forma de vida de pueblos indígenas en territorios ancestrales, entre otros.[19] Además, para que existan estas medidas deben cumplirse tres requisitos que son: la necesidad de evitar daños irreparables, la gravedad y urgencia del caso, y que el objeto de la medida sea evitar la consumación del daño irreparable pero todo analizado en relación al caso particular, sin que existan criterios estrictos preestablecidos en relación a cada uno de los

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Qué es la CIDH?". Internet: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp.

11 Artículo 15 del Reglamento de la CIDH.

12 Artículo 23 del Reglamento de la CIDH.

13 Artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

14 Artículo 39 del Reglamento de la CIDH.

15 Artículos 59 y 60, respectivamente, del Reglamento de la CIDH.

16 Numeral 1 del artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

17 Comisión Internamericana de Derechos Humanos. *Medidas cautelares.* http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp. (acceso: 24 enero 2013)

18Ibid.

19Ibid.

requisitos puesto que en general cada análisis depende de la naturaleza del riesgo y daño que se pretende evitar en el caso concreto.[20]

No obstante, la urgencia a la que se refiere uno de estos requisitos consiste en que la amenaza o riesgo que justifica la solicitud de medidas cautelares debe ser inminente. Esto implica que la respuesta debe ser inmediata, por lo que se hace un análisis de oportunidad y temporalidad de la medida cautelar solicitada. En cuanto al elemento de gravedad, la CIDH toma en cuenta elementos como "el grado de las amenazas, identificación del origen de las mismas, denuncias formuladas antes las autoridades, medidas de protección ya otorgadas, cronología y proximidad en el tiempo de las amenazas" para justificar el otorgamiento de medidas cautelares.[21] Además, tanto en el caso de gravedad como de urgencia la CIDH toma en consideración elementos del país al que se refiere la solicitud como "existencia o no de conflictos armados, vigencia de estados de emergencia, grados de eficacia del sistema judicial, indicios de discriminación contra grupos vulnerables, separación de poderes y controles del poder ejecutivo sobre los demás poderes."[22] Finalmente, en cuanto al requisito de irreparabilidad del daño, la CIDH ha tomado en cuenta que haya una probabilidad razonable de que tengan lugar los hechos que fundamentan la solicitud y que el daño no recaiga sobre bienes jurídicos que puedan ser reparables para poder otorgar medidas cautelares.[23]

Tomando en cuenta el artículo 25 numeral 3 del Reglamento de la CIDH, la Comisión puede solicitar información a las partes interesadas sobre los asuntos relacionados tanto a la adopción como a la vigencia de las medidas cautelares, por lo que puede solicitar información a los Estados antes de establecerlas. Una vez otorgadas las medidas cautelares, si esta ha sido la decisión de la CIDH, la Comisión usa varios mecanismos para verificar el cumplimiento de y hacer seguimiento de las mismas, entre los que se incluyen el intercambio de comunicaciones, reuniones de trabajo o audiencias, reuniones de seguimiento a través de visitas *in loco*, comunicados de prensa, informes temáticos o sobre un país específico.[24]

2.3 Justificación legal para el otorgamiento de medidas cautelares

El Reglamento de la CIDH es el único documento que permite que la Comisión establezca medidas cautelares pero, además de este documento, la Comisión se ha amparado en el artículo 41 literal b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para justificar el establecimiento de este tipo de medidas puesto que este artículo establece que la Comisión puede "formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales (...)."[25] Asimismo, el artículo 18 literal b) del Estatuto de la CIDH reproduce este contenido y le confiere a la Comisión la facultad de emitir recomendaciones a los gobiernos, lo que, interpretado por la propia Comisión, es el fundamento legal para poder solicitar medidas cautelares a los Estados miembros de la OEA y a los Estados parte de la Convención puesto que ha interpretado que el otorgamiento de medidas cautelares estaría dentro del marco de las "recomendaciones" que ambos documentos le permiten dar.

El 29 de noviembre de 2011, el entonces Secretario Ejecutivo de la CIDH Santiago Cantón, con motivo del fortalecimiento del SIDH, manifestó al Consejo Permanente de la OEA que:

> Las medidas cautelares son la herramienta más eficaz para proteger la vida y la integridad personal de miles de personas en el continente americano. A través de este mecanismo, la Comisión informa a un Estado Miembro que ha sido notificada de esa situación de riesgo, y le solicita que adopte las medidas necesarias para proteger a la persona o grupo.[26]

Si bien no está expresamente enunciado en la Carta de la OEA, la Convención Americana sobre Derechos

20 Numeraal 1 del artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

21 Comisión Internamericana de Derechos Humanos. *Medidas cautelares.* http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp. (acceso: 24 enero 2013)

22 Ibid.

23Ibid.

24Ibid.

25 Literal b) del artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

26 Consejo Permanente de la OEA. "Presentación de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH sobre el Tema "Medidas Cautelares". GT/SIDH/INF.43/11. Página 1.



Humanos y otros documentos afines, el Secretario Ejecutivo afirmó que el otorgamiento de medidas cautelares ha sido aceptado y respetado por los Estados miembros[27], por lo que a lo largo de los últimos 30 años, estas medidas han sido eficaces en casos en muchos de los países de la región siendo destacable el caso de la medida cautelar oportunamente solicitada al gobierno de Panamá en el caso del periodista Gustavo Gorriti que derivó en una solución amistosa entre el periodista y el gobierno.[28] Entre las medidas cautelares más recientemente establecidas por la CIDH se encuentran la MC 370/12 destinada a que Guatemala garantice la vida e integridad de 334 pacientes del Hospital Federico Mora que vivían en condiciones de riesgo inminente y la MC 350/12 a través de la cual se solicitó al gobierno de Cuba que garantice la vida y seguridad de la ciudadana Yoani María Sánchez Cordero, reconocida *bloggera* opositora al régimen de gobierno, y de su familia. Finalmente, uno de los casos que tuvo mayor impacto en el Ecuador fue el MC 406/11 cuando, el 21 de febrero de 2012, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Emilio Palacio, Carlos Nicolás Pérez Lapentti, Carlos Pérez Barriga y César Pérez Barriga. La CIDH justificó su accionar puesto que consideró que la sentencia del 15 de febrero de 2012 de la Corte Nacional de Justicia del país, confirmando la sentencia que condena a las personas antes mencionadas a tres años de prisión y al pago de 40 millones de dólares, podría constituir daños irreparables al derecho de libertad de expresión de los mismos. Estas medidas fueron levantadas el 9 de marzo del mismo año tras pedido de los solicitantes de que se procediera de esa manera en razón de que las causas de urgencia que las habían motivado habían cesado.[29]

Sin embargo, pese al indudable éxito de muchas de las medidas cautelares y a su amplio uso reciente (entre el 2005 y el 2009, la CIDH lo utilizó en el 10% de los casos, mientras que en el 2010, de las 375 solicitudes de medidas cautelares que recibió la concedió en 68, es decir, en el 18% de los casos[30]) muchos gobiernos han reaccionado de manera negativa a las mismas, particularmente cuando el involucrado es el Estado puesto que son ellos quienes se encargan de criticar tajantemente al sistema de medidas cautelares y al buscar no aplicarlas. Uno de estos casos es Brasil, cuya mandataria Dilma Rousseff decidió no solo abandonar su lugar en la Comisión sino que decidió suspender los 800.000 dólares de contribución anual para la CIDH, como respuesta a la medida cautelar MC 382/10 a favor de las comunidades indígenas de la cuenca del río Xingu en Pará que se otorgó con el fin de evitar la construcción de la represa de Belo Monte.[31] A raíz de esta decisión, otros mandatarios latinoamericanos como el ecuatoriano Rafael Correa, el boliviano Evo Morales y el venezolano Hugo Chávez se sumaron a la Presidenta brasileña para comenzar una fuerte campaña de desacreditación de la CIDH que culminaría en la promoción de medidas reformatorias restrictivas de las facultades de la misma.

3. Propuestas de reforma a la CIDH

3.1 Fundamento legal para las reformas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Al ser un órgano autónomo de la OEA, la CIDH tiene un mecanismo propio de trabajo en relación con las funciones que le fueron otorgadas por la Carta de la OEA, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y finalmente su propio Estatuto. Para cambiar el funcionamiento de este órgano se requiere de una reforma en cualquiera de estos instrumentos, que es precisamente lo que muchos Estados de la OEA plantean hacer. El artículo 22 del Estatuto de la CIDH, adoptado por la Asamblea General de la OEA, establece en su primer numeral que el mismo puede ser modificado por la Asamblea General. Tomando en cuenta que su segundo numeral establece que "La Comisión formulará y adoptará su propio Reglamento de acuerdo con el presente Estatuto"[32] si la Asamblea General de la OEA, formada por representantes de los Esta-

27Ibídem.

28Faúndez, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos* Humanos (Tercera Edición). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. Página 389.

29 Comisión Internamericana de Derechos Humanos. *Medidas cautelares.* http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp. (acceso: 24 enero 2013)

30González, Felipe. "Las medidas urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". Revista Sur, Volúmen 7, Número 13, 2010. Página 67.

31Radio Mundo Real. "De salida". Internet: http://www.radiomundoreal.fm/De-salida?lang=es

32Artículo 22 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

dos miembros, decide en algún momento reformar el Estatuto de la CIDH, el reglamento de esta también debería modificarse para estar en concordancia con el Estatuto. Precisamente, es este el mecanismo que los Estados miembros de la OEA han escogido para reformar el funcionamiento de la Comisión que, como lo demuestra la interpretación propia que hizo de las funciones envestidas en ella durante sus primeros años, ha dependido casi en exclusividad de la misma Comisión excepto en temas presupuestarios que, como establece el literal h) del artículo 18 de su Estatuto, deben ser decididos por la Asamblea General tras ser recomendados por la Comisión al Secretario General y este a su vez a la Asamblea.[33]

3.2 Propuestas de reforma del mecanismo de medidas cautelares

La Asamblea General de la OEA en su cuarta sesión plenaria celebrada el 7 de junio del 2011 aprobó la resolución AG/RES. 2675 (XLI-O/11) encomendando al Consejo Permanente de la OEA la creación de un Grupo de Trabajo encargado de proponer soluciones para mejorar el SIDH.[34] En su Sesión Ordinaria del 29 de junio de 2011, decidió crear el "Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH" encargándole la elaboración de un informe que le fue presentado el 14 de diciembre del mismo año, en la correspondiente sesión ordinaria. El Informe del Grupo de Trabajo estableció una serie de recomendaciones a la Secretaría General de la OEA, a la CIDH y a los Estados miembros para superar los desafíos que también fueron destacados, y entre las que encuentran las relativas al mecanismo de medidas cautelares. Durante la primera sesión ordinaria del año del Consejo Permanente, el 25 de enero del 2012, los 34 países presentes aprobaron por unanimidad este informe, el mismo que fue posteriormente aprobado por la Asamblea General en su cuarta sesión plenaria del 5 de junio del 2012 en Cochapamba.[35]Asimismo, a raíz de la petición de la Asamblea General al Comité Jurídico Interamericano de elaborar un estudio sobre cómo reformar el SIDH, en su informe "Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos" (CJI/Res. 192 (LXXX-O/12)) el Comité Jurídico Interamericano realizó varias recomendaciones similares a las realizadas por el Grupo de Trabajo.

Específicamente en relación con el mecanismo de medidas cautelares de la Comisión ambos informes sugieren, entre otras cosas:

"Definir y divulgar criterios o parámetros objetivos más precisos para el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares"[36]

"Definir criterios o parámetros objetivos para determinar qué situaciones reúnen la "gravedad" y "urgencia" requeridas, así como para determinar la inminencia del daño, tomando en consideración los distintos grados de riesgo."[37]

"Fundar y motivar, jurídica y fácticamente, el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares.

Explicitar los elementos factuales que le sean presentados, así como los elementos ofrecidos que comprueban la veracidad de los hechos.

Proporcionar una lista de los artículos de los instrumentos internacionales que permiten el examen de la CIDH de la petición presentada.

33Numeral h) del artículo 22 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

34Comité Jurídico Interamericano. "Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos" (CJI/doc.400/12 rev 3). 9/03/2011.

35Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. "Seguimiento de las Recomendaciones del "Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos". AG/RES/2761 (XLII-O/12). Artículo 2.

36Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. " Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos par el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente". GT/SIDH-13/11 rev. 2. 13/12/2011. Página 11.

37Ibídem. y Comité Jurídico Interamericano. "Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos" (CJI/doc.400/12 rev 3). 9/03/2011. Página 11.



Proporcionar una lista de los artículos de los instrumentos internacionales que reconocen los derechos cuya lesión se pretende evitar."[38]

En la respuesta de la CIDH al Consejo Permanente de la OEA respecto de las recomendaciones contenidas en el informe del Grupo de Trabajo, en relación puntual a aquella sobre el otorgamiento de medidas cautelares, la CIDH se pronunció de la siguiente manera. En relación a la primera recomendación la CIDH "considera adecuado adoptar resoluciones fundamentadas y motivadas para las decisiones de otorgamiento y levantamiento de las medidas cautelares"[39] para lo cual se formará un digesto que sistematice los estándares alcanzados y mejores prácticas en el otorgamiento de medidas cautelares. En relación al segundo comentario, la CIDH "valora la recomendación"[40] y menciona que la CIDH sí tiene un marco de alcance de los conceptos de gravedad y urgencia y que en muchos de los casos que se han solicitado medidas cautelares la CIDH las ha negado por no cumplir con este requisito. En relación a la tercera recomendación mencionada en este artículo, la CIDH menciona que elaborará resoluciones sobre el otorgamiento y levantamiento de medidas cautelares conforme a lo establecido en los artículos 18 y 19 del Reglamento de la CIDH.

A simple vista, las recomendaciones realizadas por los informes no tendrían una mayor implicación en la forma en que se ha venido manejando el otorgamiento de medidas cautelares en la CIDH. Sin embargo, la primera crítica que surgiría de analizar la primera y segunda recomendación es que, como fue mencionado anteriormente, la CIDH no ha desarrollado un criterio limitado de circunstancias en las que se otorgan medidas cautelares porque ha considerado que tal decisión depende mucho del caso concreto. Entonces, desarrollar un criterio limitado estaría impidiendo a la CIDH establecer medidas cautelares en casos que están fuera del marco de esas limitaciones y por lo tanto en tales casos se estaría dejando que individuos, grupos de personas, o el objeto de los procesos en conocimiento estén en inminente y grave riesgo o que, en el peor de los casos, se vean irremediablemente afectados. En cuanto a la tercera recomendación, considero personalmente que todas las decisiones de un órgano involucrado en la administración de justicia y en especial en la vigencia de derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas jurídica y fácticamente. No obstante, dada la prontitud con la que debe actuar la CIDH en relación al otorgamiento de medidas cautelares para evitar un daño irreparable, considero que en caso de no presentar una lista detallada de los artículos que amparan a la CIDH para actuar al igual que de los derechos que se estarían vulnerando no puede el Estado dejar de acatar las disposiciones de la CIDH en un intento de omitir su cumplimiento por la falta de cumplimiento a rajatabla de estos requisitos.

3.3 Implicaciones de la reforma del mecanismo de medidas cautelares en la protección de derechos humanos del SIDH

En su "Documento de Posición sobe el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos" aprobado el 8 de abril de 2012, la Comisión mencionó que para la revisión de su Reglamento en el 2009 ya había tomado en cuenta la posición de los Estados en relación a las sugerencias sobre medidas cautelares antes mencionadas.[41] Es decir, en la actualidad, lo que sugieren los informes del Grupo de Trabajo y del Comité Jurídico Interamericano ya fue considerado y en términos prácticos lo que recomiendan es seguir restringiendo el ámbito y criterio de aplicación de medidas cautelares aún más, lo cual podría implicar que menos casos puedan ser merecedores de medidas cautelares por no entrar en el criterio desarrollado, derivando quizás en el cometimiento de actos que causen daños irreparables simplemente por no estar los casos dentro de la lista de criterios y limitaciones que pretenden los informes

38Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. " Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos par el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente". GT/SIDH-13/11 rev. 2. 13/12/2011. Página 11.

39Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "*Proceso de Reforma 2012*". Internet: http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/RespCP.pdf (acceso: 23 enero de 2013)

40Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "*Proceso de Reforma 2012*". Internet: http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/RespCP.pdf (acceso: 23 enero de 2013)

41Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Documento de Posición sobe el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos". OEA/Ser.L/V/II. Página 7.

que la CIDH realice. Por lo tanto, restringir aún más el ámbito de aplicación de las medidas cautelares podría ser peligroso para la verdadera protección y vigencia de derechos humanos en la región.

Adicionalmente, existe otro aspecto preocupante en los informes y es que ambos mencionan que la aplicación de medidas cautelares no es una figura contemplada ni en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni en el Estatuto de la CIDH, sino únicamente en su Reglamento. Esto implica que si el Estatuto de la CIDH, que es lo que se busca reformar en el futuro, llegare a adoptar las medidas restrictivas que plantean los informes, o incluso otras adicionales, en virtud del artículo 22 numeral 2 del mismo, la CIDH debería reformar su Reglamento para ponerlo en concordancia con el Estatuto.

Un punto muy importante que tiene la Comisión al respecto, y que se manifestó en su Documento de Posición a los informes, es que si bien las recomendaciones han sido elaboradas por órganos puestos en funcionamiento para tal efecto, la Comisión debería ser la que recepte las recomendaciones y adapte su funcionamiento a las mismas, lo que ocurrió previo a la adopción de su nuevo Reglamento en el 2009.[42] Sin embargo, lo que está pasando en la actualidad es que la Asamblea General será la que considere los informes presentados, como ya lo hizo recientemente en su cuarta reunión anual, y como ocurrirá luego de que el Consejo Permanente emita, "sobre la base del informe, (...) propuestas para su aplicación en diálogo con todas las partes involucradas"[43] tras lo cual, en un plazo de 6 meses, la Asamblea General se reunirá para analizar este informe. Es decir que el órgano encargado de adoptar reformas de la CIDH será uno formado por representantes estatales y no por expertos en temas de derechos humanos como los miembros de la Comisión. Nuevamente, este aspecto es de especial preocupación porque los representantes de los Estados tienen una clara agenda política que muchas veces está en conflicto con la plena vigencia de los derechos humanos, por lo que dejar en ellos la reforma a uno de los órganos regionales más relevantes en la protección de derechos humanos es tomar un riesgo muy grande.

4. Conclusión

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es sin duda uno de los órganos principales para la protección y promoción de los derechos humanos en el continente americano. Tanto es así que mucho antes de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ya se había llegado a la conclusión de que era necesario contar con un organismo encargado, en principio, de formular recomendaciones para la adopción de un documento vinculante de derechos humanos y, posteriormente, para velar por el cumplimiento del mismo.

En la actualidad, la Comisión tiene competencia para velar por el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos en relación a los Estados parte de la CIDH y en relación a los demás miembros no signatarios de la Convención que sí son Estados miembros de la OEA. Para cumplir a cabalidad con sus tareas, la Comisión ha diseñado mecanismos como el otorgamiento de medidas cautelares que a pesar de no estar contemplados en la Convención o la Carta de la OEA tienen un carácter obligatorio, reflejado en la jurisprudencia y legislación de varios Estados de la región, demostrando así la efectividad que tal función de la CIDH ha tenido por más de 30 años.

Si bien la CIDH es un organismo autónomo de la OEA, su financiamiento está limitado por las aportaciones estatales que, cada vez con más frecuencia, se ven restringidas por la voluntad política de los mismos. Esto ha ocasionado que las medidas tomadas en el seno de la Comisión, en otras circunstancias eficaces, se tornen obsoletas y no respondan a las necesidades actuales en cuanto a la protección eficaz de derechos humanos. Esta es una de las razones fundamentales para que los Estados miembros de la OEA promulguen una reforma que, si bien es cierto, es necesaria, especialmente con respecto al financiamiento del SIDH y por lo tanto de la Comisión, se ha convertido en el escudo para restringir la aplicación de mecanismos de la CIDH que tradicionalmente han eficazmente utilizados en pro de la vigencia de los derechos humanos. Este es el caso del mecanismo de medidas cautelares, cuya reforma fue analizada con anterioridad por los miembros de la

42 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Documento de Posición sobe el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos". OEA/Ser.L/V/II. Página 6.

43 Asamblea General de la OEA. "Seguimiento de las Recomendaciones del "Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanso para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos". AG/RES. 2761 (XLII-O/12. Página 1.



CIDH en consultoría con actores estatales y no estatales relevantes y que se vio reflejada en la reforma de su Reglamento interno. En la actualidad, se pretende volver a reformar el mecanismo, otorgando esta vez la facultad plena a los Estados, cuyos intereses políticos han estado en detrimento de la protección de los derechos humanos en incontables ocasiones, de reformar el SIDH. Las repercusiones que tal acción podría tener en la plena vigencia de los derechos humanos, y más aún en un mecanismo que se ha puesto en funcionamiento para evitar daños irreparables, analizada con anterioridad. Lo que resta decir es que el futuro del SIDH y en específico de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estará decidido por la Asamblea General de la OEA en la Reunión Extraordinaria a tener lugar próximamente.

5. Bibliografía

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. "Seguimiento de las Recomendaciones del "Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos". AG/RES/2761 (XLII-O/12).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Documento de Posición sobe el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos". OEA/Ser.L/V/II.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *" ¿Qué es la CIDH?"* Internet: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp (acceso: 15 junio de 2012).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *"Medidas cautelares".* Internet: http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp (acceso: 22 enero de 2013).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *"Proceso de Reforma 2012".* Internet: http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/RespCP.pdf (acceso: 23 enero de 2013)

Comité Jurídico Interamericano. "Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos" (CJI/doc.400/12 rev 3). 9/03/2011.

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. " Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos par el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente". GT/SIDH-13/11 rev. 2. 13/12/2011.

Consejo Permanente de la OEA. "Presentación de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH sobre el Tema "Medidas Cautelares". GT/SIDH/INF.43/11.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Faúndez, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos* Humanos (Tercera Edición). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

González, Felipe. "Las medidas urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". Revista Sur, Volumen 7, Número 13, 2010.

Radio Mundo Real. "De salida". Internet:http://www.radiomundoreal.fm/De-salida?lang=es (acceso: 15 junio de 2012).

Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.